

MARCO PONTI

*(Associato di Economia dei Trasporti
nell'Istituto Universitario di Architettura di Venezia)*

**LA GESTIONE DELL'INFRASTRUTTURA
E DELL'ESERCIZIO NEL TRASPORTO SU ROTAIA:
PROFILI TECNICO-ECONOMICI**

Io parlerò di cose un poco diverse da quelle che sono previste nel programma, perché parte delle cose che volevo dire sono state dette da Mr. Wilson e da Pietro Spirito ieri. Quindi vorrei richiamare la vostra attenzione sul rapporto tra sussidi e mercato nel sistema ferroviario. E, a questo proposito, è comparso un lungo articolo su questo tema sul "Sole 24 ore" circa 10 giorni fa, che lascio da fotocopiare, perché può essere utile forse come materiale di documentazione.

Io comincerei da una cosa detta da John Wilson ieri e molto "scientifica", secondo me, cioè che i matti si dividono in due tipi: quelli che si credono Napoleone e quelli che vogliono cambiare le ferrovie.

Proprio da questo punto partirei: secondo me occorre capire perché è così difficile il cambiamento e qui non terrei conto della situazione inglese, che è l'eccezione ad una regola assoluta. Questo appariva molto chiaramente da quanto ha detto John Wilson sulle resistenze fierissime che vi sono ad una riforma del settore, i cui tempi nemmeno lontanamente assomigliano a quelli con cui la stessa riforma è stata fatta in Inghilterra. Detta riforma presenta dei tempi biblici per evolvere: lo vediamo dalla direttiva n. 440, che ormai ha otto anni e ha avuto effetti pratici molto, molto modesti. Quindi innanzitutto bisogna capire l'estrema resistenza politica a rinunciare ai monopoli nazionali. Se qualcuno avesse dei dubbi, gli

basti vedere l'affezione straordinaria che ogni Paese mostra per i propri monopoli nazionali.

L'argomento portato generalmente dalla sfera politica è la socialità, cioè non si può immettere mercato in questi settori perché obiettivi di socialità, essenzialmente di distribuzione del reddito, richiedono che i prezzi siano lontani dai costi. E questo contrasterebbe con la possibilità di privatizzare o di aprire alla concorrenza il settore. Questo è un equivoco forte, che dura ancora oggi, ed è così vistosamente falso, dopo 10 anni di dibattito, che - secondo me - rasenta ormai l'ipocrisia. Perché è falso? Perché quando si parla di introdurre il mercato nei servizi pubblici, in particolare in quelli di trasporto, bisogna tener presente che vi sono due accezioni fondamentali di mercato, differentissime l'una dall'altra. Una è la competizione "nel mercato", quella per qualsiasi bene di consumo in cui il risultato finale è lasciato al semplice gioco della domanda e dell'offerta. E l'altra è la competizione "per il mercato", che è perfettamente compatibile con qualsiasi grado di socialità che si voglia attribuire ad un servizio. È perfettamente possibile avere servizi gratuiti, cioè con il 100% di socialità, e metterli in gara a chi chiede meno sussidi per operarli. È così vistosa questa contraddizione, che è veramente contro la socialità non avere mercato, perché se un servizio monopolistico non messo in gara costa di più, significa che si può erogare meno servizio alla collettività.

Il motivo vero, a mio avviso - questo bisogna ricordarlo molto chiaramente - è il consenso, il meccanismo di consenso. È evidente che un monopolio sussidiato consente di organizzare la dimensione elettorale delle scelte in modo molto più efficace, più mirato: sussidio chi mi vota. Se metto in gara il sussidio nell'ipotesi di uno scenario di competizione per il mercato, questo meccanismo si spezza, non si riesce più a rimetterlo insieme e l'unico referente diventa il pubblico, gli utenti, il pagatore di tasse in generale, da cui è difficilissimo derivare un meccanismo preferenziale così diretto. Quindi c'è alla base del problema, secondo me, una insufficiente maturità dei meccanismi di consenso e dei meccanismi democratici. Su questo richiamerei la Vostra attenzione con un piccolo passaggio professorale, su una scuola di pensiero

che è stata formidabile per fare chiarezza su questi punti, che è quella della *Public Choice*, la scuola di Virginia, che ha “prodotto” anche un premio Nobel (Pat Buchanan). Questo signore ha gettato una luce straordinaria sui meccanismi di “cattura”, cioè sui meccanismi di sviluppo di obiettivi egoistici in questo meccanismo, proprio all’interno di questi scenari.

Adesso vorrei entrare un poco più nel merito del tema del sussidio, perché è un tema troppo raramente affrontato nel merito. Io ricordo che le ferrovie italiane sono sussidiate, a seconda di come si leggono i bilanci, dai due terzi ai tre quarti. I ricavi rappresentano non molto più di un terzo, nella migliore delle ipotesi, dei costi, ma dipende da come si misurano. Vediamoli un pochino in dettaglio. Hanno tre forme, sostanzialmente: una forma è il contratto di servizio, che ha rappresentato un importo abbastanza stabile, intorno a 2.700 miliardi, e che è molto ben definito come obiettivo, riguarda il servizio di trasporto locale. Ora mi chiedo quali siano gli obiettivi di questo sussidio, che tipo di vantaggi sociali si ritiene di poter ottenere da questa erogazione di risorse. Difficile dirlo, non è mai stato specificato, non si sa. Si suppone che siano ragioni ambientali e ragioni di distribuzione del reddito. Proviamo a vederle una per una. Le ragioni ambientali: significa che ci si sposta, attraverso tariffe più basse di quelle che si avrebbero in una situazione non sussidiata, dal trasporto privato al trasporto collettivo. Ma questo spostamento di utenza è funzione dell’elasticità della domanda alle tariffe, cioè i differenziali tariffari quanta utenza spostano? Io non ho mai visto un’analisi strutturata sull’elasticità che misuri l’effetto di quella spesa sullo spostamento modale.

Poi c’è un altro problema, molto diverso, che è quello dell’impatto ambientale dello spostamento modale. Io non ho mai visto come sia misurato l’impatto ambientale da questo punto di vista.

Una terza questione (ci sarebbe un lungo elenco) è un’opinione diffusa che l’efficacia-efficienza dell’intervento ambientale è molto maggiore se colpisce le cause e non gli effetti, cioè

se in qualche modo si destinano risorse e sforzi nell'abbattere gli elementi negativi, l'esternalità negativa del trasporto su gomma.

Un altro punto riguarda la redistribuzione del reddito. Anche qui vi sono dubbi. Io non ho mai visto analisi sugli effetti distributivi del sussidio. Quali gruppi sociali sono avvantaggiati e quali svantaggiati? Vi porterò solo un esempio di regressività del sussidio, come dicono gli economisti. Prendiamo un'area metropolitana densa: l'area milanese. La rete ferroviaria o anche di metropolitane, è da molto tempo concentrata, serve benissimo le aree centrali, ossia chi si è storicamente insediato lungo gli assi ben serviti, le categorie a reddito medio-alto, perché i prezzi dei terreni sono aumentati. Quindi quei sistemi di trasporto servono lavoratori di reddito medio-alto che lavorano al centro di Milano, che ha i redditi più alti d'Europa.

I lavoratori che lavorano nell'industria risiedono fuori da questi assi per le ragioni che vi ho detto prima, devono andare in macchina e non possono servirsi dei mezzi pubblici perché i trasporti di tipo tangenziale non sono economicamente possibili. Andando in macchina pagano una imposta sul carburante altissima, quindi in questo caso il sussidio è nettamente regressivo. I viaggiatori in automobile sussidiano i lavoratori del centro di Milano che hanno redditi nettamente più alti. Questo è solo un esempio, anche se è spesso così.

Vediamo adesso il contratto di programma per la parte (sono altri 3.000 miliardi circa) del sussidio all'esercizio della rete. Anche qui vi sono dei dubbi sulla trasparenza di questo trasferimento di pubblico denaro, perché formalmente è destinato a mantenere in esercizio linee non remunerative. Ma le linee non remunerative, in grande misura, sono quelle su cui opera il trasporto locale per il quale è previsto l'altro sussidio. Allora come pesano i due sussidi nel giustificare la socialità di questo servizio? Mai nulla è stato misurato sugli effetti di questi altri 3.000 miliardi.

Ci sarebbe una argomentazione in favore dei sussidi alla rete, che non ho mai verificato però, e che è quella che ricavo da un'affermazione di Mr. Wilson: la tariffazione ai costi marginali. Se la maggior parte della rete è sotto-utilizzata, come è nel caso

italiano, una strategia di tariffazione a costi marginali determina uno squilibrio economico molto forte per la rete. Allora si potrebbe commisurare una strategia di tariffazione a costi marginali con quel sussidio, ma nessuna di queste analisi, che non sono tra l'altro semplicissime sul piano tecnico, è stata fatta.

La terza questione sono gli investimenti. Qui la situazione non è più allegra che nei casi precedenti. Gli investimenti attualmente sono circa 7.000 miliardi all'anno, (dall'ultimo piano di impresa) di cui poco meno di 3.000, se non sbaglio, non sono investimenti. E già questo modo di presentare le cose suscita perplessità. Le Ferrovie hanno usato una elegante dizione inglese, "*stay in business*", che vuol dire manutenzione, cioè sono interventi che non aumentano le capacità produttive. L'investimento è ciò che aumenta la capacità produttiva. Se non si aumenta la capacità produttiva, si ha manutenzione. Che poi le manutenzioni, per ragioni contabili, entrino nella capitalizzazione e quindi in qualche modo siano leggibili da un punto di vista unicamente formale, come investimenti, non cambia la natura del problema. Perché funziona così la cosa? Perché "non sta bene" mettere nei conti di esercizio un altro *deficit* di 3.000 miliardi: fanno brutta figura le Ferrovie e il Tesoro. Quest'ultima farebbe bruttissima figura, perché li dovrebbe far vedere come sussidio, invece come investimenti è molto più carino, si fa miglior figura. Tutti sono d'accordo nel far finta che sono investimenti. Non mi sembra nobile, però, visto che sono denari pubblici. La trasparenza credo che sia un fattore sostanziale. Ma anche degli investimenti "veri" non è mai stata mostrata al pubblico dibattito un'analisi che dica: "sono misurati in qualche modo i risultati socio-economici di questa spesa pubblica".

Io sono stato quattro anni consulente per gli investimenti delle Ferrovie, con scarso successo, perché i miei rapporti con l'ente si sono rapidamente raffreddati dopo l'avvio della vicenda "alta velocità" alla quale, per gli aspetti finanziari di cui mi occupavo, ero contrarissimo; poi adesso lo sanno anche i sassi che era una truffa, quella. Ma allora dirlo in pubblico non era carino. Quindi ho avuto scarsissimo successo come consulente per l'investimento. Comunque in un discorso con l'avv. Necci, mi ri-

cordo che dissi che sarebbe stato opportuno fare un'analisi costi-benefici e mostrarla pubblicamente, visto che è il Parlamento che vuole decidere per fornire elementi di decisioni trasparenti, non per sottrarre all'autonomia politica la decisione. L'avv. Necci, che sicuramente di politica ne ha capito più di me, mi disse: "no, è meglio non farlo, altrimenti non ci daranno più i soldi". Lascio a voi ogni riflessione su questo!

Non so, per esempio, se esistano problemi di sviluppo, di occupazione che a volte possono giustificare investimenti, ma esistono delle tecniche di misurazione, a volte discutibili, ma comunque consolidate. Il problema è che qualcosa deve essere misurato, non si può non misurare nulla. I trasferimenti non sono tutti qui, perché ci sono anche 2500 miliardi di *deficit* strutturale che sembra non è eliminabile. Allora in questo scenario io sostengo che l'insieme dei trasferimenti fatti alle Ferrovie non è politicamente, né socialmente più legittimato; non è possibile che il denaro pubblico sia speso in modo così opaco: è un problema sostanziale di democrazia. Il denaro pubblico può essere speso anche in quantità molto maggiori, per carità, ma deve essere esplicito e trasparente cosa si ottiene con quei pubblici denari. Il problema maggiore, badate bene, non è il fatto di quale risposta si dia al problema dell'ambiente, della distribuzione del reddito, dello sviluppo, non è questo il punto. Che non vi sia alcun dibattito: questo è inammissibile, cioè mai si è discusso, con questi soldi (mille miliardi o cinquemila miliardi) che obiettivi si ottengano, di quale natura, quale che sia la risposta. Questo credo che non sia tollerabile. E il fatto che quindi che gli obiettivi siano di consenso di breve periodo e non relativi al benessere collettivo è confermato dall'esperienza della legge 422, cioè dalla riforma del trasporto pubblico locale. Se ricordate, il punto di partenza, fu la responsabilizzazione delle Regioni alla spesa. Gli illusi, gli sciocchi che collaboravano per la predisposizione della legge pensarono: adesso le Regioni hanno i soldi in mano, sanno quanto possono dedicare al settore come trasferimento dallo Stato, ma sono libere di spendere, apriranno un serrato dibattito sul tema del trasporto pubblico misurandone in qualche modo gli effetti. Bene, non è successo assolutamente nulla. Nessuna regione ha discus-

so del contenuto di quei trasferimenti. Nessuna regione ha aperto alcun dibattito al proprio interno su quanti soldi devono andare al trasporto locale, compreso quello ferroviario, e per quali obiettivi, in qualche modo misurati. Quindi c'è un problema assai grave di obiettivi di consenso a breve, di consenso elettorale, contro obiettivi di pubblico interesse più vasti.

Che ipotesi si può fare su come dovrebbe essere concepito un corretto impianto di trasferimenti al sistema ferroviario (che credo debba legittimamente essere oggetto di trasferimenti)? Un primo problema è la tariffazione dell'infrastruttura ai costi marginali, costi che quindi sono bassi per la parte poco utilizzata della rete (tendenzialmente molto bassi) e tendenzialmente molto alti per la parte saturata della rete. C'è però il costo opportunità marginale dei fondi pubblici di cui occorrerebbe tener conto.

Se ho un obiettivo di *welfare* e tariffo ai costi marginali, massimizzo i fondi pubblici che sono richiesti per portare il *deficit* a zero. Ma quale è il costo sociale dei fondi pubblici? Non si sa bene, perché non c'è dibattito su questo, ma una stima fatta da me e dalla Commissione spesa pubblica porta a 1,4, grosso modo, come ordine di grandezza il costo opportunità marginale dei fondi pubblici. Per gli obiettivi di socialità: esiste una forte linea di pensiero che sostiene che, data la loro natura, sia molto improprio riferirli al trasporto ferroviario in particolare. Un sussidio più diretto agli utenti ottiene obiettivi di distribuzione del reddito molto migliori di un sussidio indifferenziato. Il sussidio indifferenziato ha un grande vantaggio dal punto di vista dell'immagine sociale complessiva ma è molto costoso per uno Stato che non ha tanti soldi. Diverse analisi sembrano dimostrare che da molti punti di vista è più efficace il sussidio spostato sull'utenza che non sui produttori. Per l'ambiente è il discorso che vi ho già accennato, occorre riequilibrare modalmente il trasporto, più colpendo la esternalità all'origine che non tenendo basse le tariffe del trasporto collettivo; ma il problema come ho detto non è quali risposte si danno, il problema è che è necessario un dibattito pubblico su quale tipo di trasferimento fare e cosa si può ottenere con questi denari pubblici.

Un penultimo punto riguarda le tecniche con cui i trasferimenti possono avvenire. Su questo punto c'è uno scenario europeo ben articolato.

Io ho provato a introdurre nel dibattito che avviene alla CEMT¹ una categoria logica che viene dal mondo aeronautico che è quello di “*till*” (che vuol dire timone). I modelli sono attualmente tre sulla scena: c'è un tentativo inglese di un “*single till*”, cioè che vi sia un'unica forma di trasferimento, il che è molto sensato secondo me. Avvenga solo a valle, cioè siano sussidiati i servizi, ma non la gestione della rete, che anzi, addirittura, ha un obiettivo di redditività dell'8%. Poi c'è il modello italo-francese che è “*triple till*” cioè si sussidiano gli investimenti, i servizi e la rete ed è estremamente opaco per le ragioni che dicevo prima, cioè non si riesce più a leggere gli obiettivi dei trasferimenti, che tendono a rispondere a delle logiche interne e non essere riconducibili a obiettivi pubblici misurati. Di nuovo il dibattito è molto complesso, sembrerebbe che una struttura di “*double till*” presenti alcuni vantaggi, ed è il modello tedesco. I tedeschi puntano con “*double till*” a sussidiare gli investimenti, e i servizi da parte delle regioni, ma tenere in pareggio la rete, quindi assumendo in qualche modo un costo unitario dei fondi pubblici molto alto per quanto riguarda la rete. Nessuno dei sistemi è ideale, io non ho certe risposte, occorre un dibattito approfondito su questo. L'unico punto su cui sembra esserci una convergenza è sugli investimenti. Lasciare gli investimenti ad un monopolio regolato da meccanismi automatici di ottimizzazione, cioè fare una regolazione che tenga “sul sentiero virtuoso” gli investimenti in un monopolio regolato (per ragioni tecniche un poco complicate) sembra difficilissimo. L'Inghilterra ha una esperienza cui tutto il mondo guarda, della non ottimalità delle traiettorie di investimento, lasciate solo ad un meccanismo regolatorio. Per fare di nuovo un esempio, un monopolio non regolato è stato in Italia la SEA, con livelli di rendita assolutamente straordinari, che ha dato luogo secondo alcuni studiosi, a fenomeni di *over investment* straordinariamente inefficienti di cui però si preferisce non discutere, e che danno luogo a dei problemini anche attual-

¹ Conferenza Europea dei Ministri di Trasporti.

mente. Ci sono anche dei casi di *under investment* altrettanto vistosi: credo proprio le ferrovie inglesi e l'aeroporto di Heathrow siano due casi di *under investment* che forse richiedono una riflessione. Quindi data l'estrema difficoltà di mantenere una "traiettoria virtuosa", credo che gli investimenti debbano essere in qualche modo decisi in seguito ad analisi costi-benefici o a qualche parente di queste tecniche, quindi da un soggetto sostanzialmente pubblico, e che questa sia ancora la soluzione migliore. Per concludere, che altre raccomandazioni si possono fare? Ed è di nuovo l'introduzione di meccanismi di concorrenza. Io posso capire che il Ministro dei Trasporti dica: "attenzione, c'è il pericolo che arrivino i tedeschi o i francesi con i loro treni a correre sui binari italiani: bisogna prepararsi a questa eventualità". Ma perché non allenare l'industria italiana da subito a questo contesto e aspettare l'arrivo degli Unni? Se si deve difendere l'industria italiana, perché difendere il monopolio, come esso è, cioè Alitalia, Ferrovie dello Stato, ecc., e non favorire nel contesto italiano la crescita di soggetti multipli? È un discorso complicato ma, secondo me, è la strada in fondo più produttiva, perché la difesa dell'interesse nazionale è comprensibile, ma non coincide con questa o quella specifica società. Perché non allenare da subito ad una competizione interna, non far crescere un secondo soggetto ferroviario per le merci, per esempio, anche se sussidiato. Nessuno parla di cure drastiche o brutali. Si fa esattamente il contrario, cioè si favorisce Alitalia in quanto Alitalia, non in quanto una compagnia nazionale, si favorisce l'alleanza merci delle Ferrovie italiane con la Svizzera, altro monopolio, allargando in realtà lo spazio del monopolio, mentre bisogna fare il contrario, tutt'al più favorire la crescita di soggetti terzi italiani nello scenario, in modo da allenare, senza traumi, l'assetto produttivo italiano all'avvento di una competizione internazionale. Il fatto che non si facciano queste scelte rinforza i miei dubbi, che in realtà non vi è volontà politica di porre fine agli assetti monopolistici all'interno del Paese. Quindi la strada, temo, sarà lunga. Grazie.

AGOSTINO LA BELLA

(c.s.)

Grazie al Prof. Ponti per questa relazione molto ampia che anzitutto ha individuato alcuni ostacoli al cambiamento del nostro Paese, quelli che lui ha ricondotto, direi, con molta eleganza, alla “insufficiente maturità dei processi politici di ricerca del consenso”, espressione questa che sintetizza il cuore del problema.

Il prof. Ponti ha sottolineato anche la carenza di analisi tecniche a supporto degli attuali processi di trasferimento dell’attuale sistema di sussidi al trasporto e, nella terza parte della relazione, molto interessante e propositiva, ha delineato un impianto per una corretta gestione dei trasferimenti di risorse. Questa parte forse avrebbe avuto bisogno di più tempo perché evidentemente alcuni aspetti tecnici sono stati appena accennati, soprattutto per persone con una cultura di base di tipo non economico.

Però credo che dalla relazione siano emersi con sufficiente chiarezza i punti di forza che il Prof. Ponti voleva sottolineare.

Prego adesso l’ing. Laganà di prendere la parola.